Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

33 928

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met wijziging van de voorwaarden voor de vrijwillige verzekering over een achterliggende periode en wijziging van de Participatiewet in verband met wijziging van de berekening en de periodieke aanpassing van de bijstandsnormen voor pensioengerechtigden

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 maart 2015

Aanleiding voor deze brief is een op 30 september 2014 door uw Kamer aangenomen motie van de leden Omtzigt (CDA) en Schut-Welkzijn (VVD). Daarin wordt de regering verzocht om te bestuderen welke onderdelen van de zorg, socialezekerheid, toeslagen en het studievoorschot, kunnen leiden tot onwenselijk hoge aanspraken bij een kortdurende aanwezigheid in Nederland en daarover binnen zes maanden te rapporteren aan de Kamer (Kamerstuk 33 928, nr. 15). Mede namens de Minister en Staatssecretaris van VWS, de Minister voor W&R en de Minister van OCW deel ik u ter zake van deze motie het volgende mee.

In deze brief komen de volgende punten aan de orde. Eerst bespreek ik de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij de uitwerking van de motie. Vervolgens ga ik in op de internationale context waarin de aanspraken op zorg, socialezekerheid, toeslagen en het studievoorschot aan de orde zijn. Daarna komt de toegang tot het stelsel aan de orde, alsmede de maatregelen die genomen zijn aan de toegangspoort. Ik sluit de brief af met conclusies. In de bijlage[1] vindt u per onderdeel de uitkomsten van de uitvoering van de motie beschreven.

Uitgangspunten bij de uitwerking van de motie

Bij de uitwerking van de motie zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd.

«Kortdurend» is niet alleen betrokken op de periode tussen aankomst in en vertrek uit Nederland van de vreemdeling, maar ook, waar relevant, op situaties waarin bij het begin van het verblijf al aanspraken ontstaan.

---

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-33928-19
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Onder «aanspraken» worden in dit verband aanspraken verstaan die voor de vreemdeling rechtens voorvloeien uit de wettelijke bepalingen van het stelsel. A contrario impliceert dit, dat uitkeringen en voorzieningen die worden verkregen door fraude of andere vormen van onrechtmatig of oneigenlijk gebruik niet als aanspraak zijn aangemerkt. Zo komt in deze brief niet de fraude met toeslagen aan de orde die in 2013 in het nieuws was.

Inzake fraude merk ik op dat in aanvulling op de activiteiten van de verschillende bewindslieden om misbruik op hun eigen terrein tegen te gaan, de Minister van Veiligheid en Justitie jaarlijks rapporteert over de *rijksbrede* aanpak van fraude. Een belangrijk onderdeel daarvan is het fraudebestendiger maken van wet- en regelgeving, wat heeft geleid tot aanpassing van het wetgevingsproces zodat alle departementen prioriteit geven aan de fraudebestendigheid van voorstellen. Zo moeten uitvoerders en handhavers tijdig worden betrokken bij het opstellen van regelgeving, en wordt in de toelichting aangegeven hoe zal worden omgegaan met de door hen gesignaleerde frauderisico's. Daarnaast is de mogelijkheid geïntroduceerd om in gevallen waarin er onzekerheid is over de frauderisico's van een nieuwe regeling of op voorhand duidelijk is dat er een kwetsbaarheid resteert, opdracht te geven tot een periodieke fouten- en misbruiksignalering. Het betreffende departement vraagt in dat geval binnen een vooraf vastgestelde termijn signalen hierover op bij de diensten die belast zijn met de uitvoering, handhaving en opsporing. Uitgebreide beschrijvingen van deze en andere maatregelen zijn opgenomen in de meest recente voortgangsrapportage van 19 december jl.[2].

«Onwenselijk hoge aanspraken» is een subjectief begrip; of een aanspraak onwenselijk hoog is, is een kwestie van appreciatie. Bij de uitwerking van de motie is gekozen voor een beschrijving van de aanspraken waar het stelsel recht op geeft. Conform de motie zijn de onderdelen van de daarin genoemde aandachtsgebieden (socialezekerheid, zorg, toeslagen en studievoorschot) bestudeerd. Per onderdeel is onderzocht welke aanspraken er zijn voor mensen die tijdelijk in Nederland verblijven, wat de relevante aspecten van de aanspraak zijn, wat de relatie met de duur van het verblijf of werken in Nederland is, wat de ratio daarvan is en – indien van toepassing – welke (internationale) regels daaraan ten grondslag liggen. In de beschrijving is overigens niet alleen ingegaan op aanspraken bij (kortdurend) verblijf in Nederland. Waar van toepassing zijn ook de aanspraken beschreven bij verblijf in het buitenland. Het als bijlage bij deze brief gevoegde overzicht maakt inzichtelijk waarop onze conclusies gebaseerd zijn.

Internationale context

De aanspraken op zorg, socialezekerheid, toeslagen en het studievoorschot bij kortdurende aanwezigheid in Nederland moeten worden bezien in hun internationale context. Deze wordt hieronder kort geschetst.

De Nederlandse economie berust op handel en een vrij verkeer met andere landen, in het bijzonder binnen de Europese Unie. (Selectieve) arbeidsmigratie is daarbij noodzakelijk en onvermijdelijk. Voorts heeft Nederland verplichtingen jegens toegelaten vluchtelingen.

Op grond van verdragen zijn er verplichtingen die mede betrekking hebben op de toegang tot het stelsel van zorg, socialezekerheid, toeslagen en de studiefinanciering (hierna ook: het stelsel). Hierbij is onderscheid te

---

[2] Kamerstuk 17 050, nr. 496

maken tussen de EU en landen waarmee Nederland bilaterale verdragen heeft afgesloten.

Voor wat betreft de EU geldt dat het vrije verkeer van personen één van de pijlers is waarop de interne Europese markt rust. Op het terrein van de socialezekerheid betekent dit dat de werknemer geen nadelen in zijn socialezekerheidspositie mag ondervinden, als gevolg van zijn migratie. Bij het wegnemen van belemmeringen voor migrerende werknemers wordt er niet naar gestreefd om de socialezekerheidsstelsels van de landen van de Europese Unie te harmoniseren, het doel is slechts deze stelsels te coördineren. Dat wil zeggen dat de lidstaten volledig bevoegd blijven hun socialezekerheidsstelsel naar eigen inzicht in te richten.

Op het socialezekerheidsstelsel zijn diverse EU-Verordeningen van toepassing. Deze bevatten onder andere discriminatieverboden naar nationaliteit, alsmede samentellingsregels en exportverplichtingen. De samentellingsregels zorgen ervoor dat, wanneer werknemers een uitkering aanvragen, bij de beoordeling van de referte-eis van bijvoorbeeld de Werkloosheidswet (WW) de in het land van herkomst gewerkte perioden worden meegeteld. Deze regels zijn wederkerig. Ook veel Nederlanders hebben deze samentellingsregels nodig als zij aanspraak willen maken op uitkeringen in het buitenland. Dit speelt bijvoorbeeld in de relatie met Duitsland, waar een referte-eis van vijf jaar geldt voor de toekenning van het ouderdoms-, invaliditeits- en nabestaandenpensioen. Nederlandse grensarbeiders kunnen hun Nederlandse verzekeringstijdvakken inroepen als zij een uitkering in Duitsland aanvragen. Bij de van toepassing zijnde EU-Verordeningen geldt het zogenaamde «werklandbeginsel». Dit beginsel bepaalt dat een werknemer verzekerd is in het land waarin hij werkt, daar premies betaalt en een recht op uitkeringen opbouwt.

Naast het Europese kader heeft Nederland zich ingezet voor de totstandkoming van bilaterale coördinatieverdragen. Met de komst van de werknemers uit landen rond de Middellandse Zee (in de jaren ’60 en ’70) – vooral afkomstig uit Turkije en Marokko – heeft Nederland bilaterale verdragen met de desbetreffende landen afgesloten op het terrein van de socialezekerheid. Nederland heeft vanaf die tijd ook verdragen afgesloten met de zogenoemde emigratielanden, zoals de Verenigde Staten en Australië, waardoor geëmigreerde Nederlanders hun in Nederland opgebouwde socialezekerheidsrechten in die landen te gelde kunnen maken. Deze bilaterale verdragen kennen ruwweg dezelfde coördinatietechnieken als de Europese verordeningen. Omdat deze verdragen niet zijn afgesloten in het kader van een vrij verkeer van personen en de context van een gemeenschappelijke markt missen, worden de bepalingen van deze verdragen beperkter uitgelegd.

Naast de verplichtingen uit hoofde van de EU en bilaterale verdragen heeft Nederland verplichtingen uit hoofde van algemene verdragen, zoals het Europees Verdrag van de rechten van de Mens (EVRM), Europees Sociaal Handvest (ESH) en International Labour Organization-verdragen.

Bovenstaande betekent dat in een aantal situaties het internationale recht leidt tot aanspraken, waar dit op grond van het nationale recht niet het geval zou zijn. Dit betekent overigens niet dat er onbeperkte toegang tot het stelsel is. Recente uitspraken van het Europese Hof van Justitie wijzen in de richting dat het vrij verkeer zijn begrenzing vindt waar een beroep van migrerende niet-actieven op speciale non contributieve uitkeringen (in

Nederland zijn dat de Toeslagenwet en de Wajong) en bijstand leidt tot een onredelijk beroep op het socialebijstandsstelsel van een lidstaat[3].

Toegang tot het stelsel

Onverminderd de mogelijkheid van verblijfsbeëindiging bij verlies van arbeid of bestaansmiddelen, impliceert toelating tot Nederland dat een vreemdeling binnen het bereik komt van het stelsel van socialezekerheid en andere sociale voorzieningen, zoals studiefinanciering[4].

Een migrant die hier werkt, raakt in de meeste gevallen in Nederland sociaalverzekerd en betaalt daarvoor premie. Arbeidsmigranten zouden een aanzienlijk gunstiger arbeidsmarktpositie hebben dan ingezetenen, indien voor hen geen premies verschuldigd zouden zijn. Dit zou het door het kabinet voorgestane gelijke speelveld op de arbeidsmarkt verstoren. Daarnaast is het uit overwegingen van openbare orde en gelijke behandeling niet denkbaar dat wie in Nederland woont geheel verstoken zou zijn van sociale voorzieningen.
Andersom werken ook veel Nederlanders in andere landen. Hun socialezekerheidsaanspraken zijn eveneens mede afhankelijk van verdragen, die op basis van wederkerigheid zijn gesloten.

Het bovenstaande laat onverlet dat het stelsel van socialezekerheid en sociale voorzieningen berust op de solidariteitsgedachte; het uitgangspunt dat wie hier wonen en werken en in gezamenlijkheid op elkaar zijn aangewezen, elkaar onderling hebben te steunen en elkaars risico's hebben te dragen. Dat impliceert niet dat iedereen vanaf dag één onbeperkt en onbelemmerd toegang moet hebben tot dit stelsel (zie hier onder «Maatregelen aan de poort»). Het stelsel zou onbestaanbaar zijn indien ieder hierheen zou kunnen komen en ook (arbeids)migranten die slechts een marginale of geen band met Nederland hebben, onmiddellijk en onbeperkt alle aanspraken zouden hebben.

Ook moet worden voorkomen dat het Nederlandse stelsel zo attractief oogt voor (arbeids)migranten dat het een zelfstandige reden wordt voor migratie naar Nederland.

Omgekeerd geldt ook, dat wie hier gewoond heeft en meegebouwd heeft aan de socialezekerheid en zorg, niet onmiddellijk bij vertrek iedere bescherming en aanspraak moet verliezen. Dit zou een belemmering opleveren voor vertrek en een materiële beperking op het recht op vrije uitreis van onderdanen.

Maatregelen aan de poort

De vormgeving van het stelsel biedt op zich al een aantal waarborgen, waardoor alleen mensen met een band met Nederland in aanmerking kunnen komen voor socialezekerheid of voorzieningen. Zo staat de voorwaarde van ingezetenschap, die voor veel van de uitkeringen en voorzieningen geldt, in de weg aan aanspraken bij kortdurend verblijf (zie bijlage, onderdeel 1.1.1).

---

[3] Zie brief d.d. 26 november 2014 van Minister SZW aan Tweede Kamer; Kamerstuk 34 000 XV, nr. 55

[4] Een niet-Nederlandse student die in Nederland studeert komt in aanmerking voor studiefinanciering als hij een bepaald type verblijfsvergunning heeft of – in het geval het een student uit de Europese Economische Ruimte (EU-lidstaten, Liechtenstein, Noorwegen en IJsland) of Zwitserland betreft – als er sprake is van migrerend werknemerschap.

Ook in het huidige studiefinancieringsstelsel zitten voldoende waarborgen om onwenselijk hoge aanspraken bij kortdurend verblijf te voorkomen. Dat geldt op gelijke wijze voor het studievoorschot (zie ook de bijlage, onderdeel 5.2). Er verandert immers niets aan de voorwaarden voor aanspraak. De Minister van OCW is hier overigens bij de behandeling van het Wet studievoorschot hoger onderwijs al op ingegaan.

Voorts is in de laatste twee decennia de toegangspoort tot de Nederlandse verzorgingsstaat voor (arbeids)migranten, daar waar nodig, fors versmald. Bij de socialezekerheid betreft het de invoering van de Koppelingswet, de ingroei-elementen die in de sociale verzekeringen zijn opgenomen, de nadruk die op werk boven uitkering wordt gelegd, het feit dat slechts bijstand kan worden toegekend als de betrokkene een duurzame band met Nederland heeft, de Wet beperking export uitkeringen. Recente voorbeelden bij de socialezekerheid zijn de Wet woonland, de Wet herziening export kinderbijslag en de inkoopregeling AOW, bij gelegenheid van de plenaire behandeling waarvan de onderhavige motie is ingediend. Op het terrein van de zorg kan worden verwezen naar de wachttijdregeling die de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (thans Wet langdurige zorg (Wlz) al sinds de jaren '90 van de vorige eeuw kent. Sinds 1 januari 2013 zijn daarnaast de mogelijkheden beperkt om AWBZ-zorg (thans Wlz-zorg) in het buitenland te ontvangen. Voorts zijn er maatregelen in voorbereiding die het recht op zorg op grond van de Zorgverzekeringswet (Zvw) buiten de EU beperken (beperking werelddekking Zvw).

Ook op Europees niveau spant het kabinet zich in om de socialezekerheid zoveel mogelijk ten goede te laten komen aan mensen die een band hebben met Nederland. Het kabinet hecht veel belang aan het vrij verkeer van werknemers. Dat neemt niet weg dat het kabinet ook alert is op de schadwukanten van dit vrije verkeer. Het kabinet maakt deze schaduwkanten bespreekbaar bij de Europese Commissie en andere lidstaten. Zo is aandacht gevraagd voor de samentellingsbepaling bij de Werkloosheidswet (zie bijlage, onderdeel 2.3.1.4). Die bepaling kan ertoe leiden dat een arbeidsmigrant reeds na kort in Nederland gewerkt te hebben, in aanmerking komt voor een WW-uitkering naar dagloon dat (te) hoog is in verhouding tot het loon dat voorafgaand in een eerder in een andere lidstaat is verdiend. Ook is bij de Europese Commissie inmiddels aandacht voor de export van kindregelingen binnen de EU, waaronder de mogelijke toepassing van het woonlandbeginsel bij de export van kindregelingen binnen de EU.

Waar het de arbeidsmarkt betreft maakt het kabinet zich op Europees niveau momenteel sterk voor het tegengaan van negatieve effecten van arbeidsmigratie, zoals het bestrijden van uitbuiting, fraude en schijnconstructies. Voor de coördinatie van de socialezekerheid brengt dit met zich mee, dat voor het kabinet de nadruk ligt op de regels waarbij sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik, zoals de detacheringsregels.

Conclusies

Op de onderdelen van de in de motie genoemde aandachtsgebieden (socialezekerheid, zorg, toeslagen en studievoorschot) is het brede scala van relevante regelingen bestudeerd. Per onderdeel is onderzocht welke aanspraken er zijn, wat de relevante aspecten van de aanspraak zijn, wat de relatie met de duur van het verblijf in Nederland is, wat de ratio daarvan is en – indien van toepassing – welke (internationale) regels daaraan ten grondslag liggen.

Kamerstuk 34 035, nr. 13, p. 40

Zoals hiervoor uiteen is gezet, biedt het stelsel op zich al een aantal waarborgen, waardoor alleen mensen met een band met Nederland in aanmerking kunnen komen voor socialezekerheid of voorzieningen. Voorts is in de laatste twee decennia de toegangspoort tot de Nederlandse verzorgingsstaat voor (arbeids)migranten, daar waar nodig, fors versmald. Bij uitkeringen en voorzieningen die gebaseerd zijn op het verrichten van arbeid in dienstbetrekking kan, zowel bij kortdurend verblijf als kort na de aanvang van een verblijf van langere of onbepaalde duur, wel aanspraak bestaan op uitkeringen en voorzieningen. Deze aanspraken kunnen in bepaalde situaties ook exporteerbaar zijn. Om redenen als uiteengezet bij «Toegang tot het stelsel» is het kabinet echter van mening dat deze aanspraken grosso modo niet zijn aan te merken als onwenselijk hoog.

Vanuit het hiervoor toegelichte uitgangspunt dat terechte aanspraken ingewilligd moeten worden, maar dat onbedoelde en onwenselijk hoge aanspraken vermeden moeten worden, kiest het kabinet voor een proactieve aanpak. In het belang van het draagvlak voor en de houdbaarheid van het stelsel van socialezekerheid en voorzieningen is het kabinet voortdurend alert op ontwikkelingen in het krachtenveld rond dit stelsel, waarin EU-regels, bilaterale en internationale verdragen een belangrijke rol spelen. Op deze wijze beoogt het kabinet om enerzijds de vruchten van het stelsel ten goede te laten komen aan die (arbeids)migranten die een daadwerkelijke band met Nederland hebben en anderzijds de aan het stelsel ten grondslag liggende solidariteitsgedachte te waarborgen.
De bijlage is een weergave van de huidige stand van zaken bij het stelsel. Zonder af te doen aan de bestudering en de uitkomsten daarvan, wijst het kabinet er, wellicht ten overvloede, op dat het hier een momentopname betreft. Het krachtenveld rond het stelsel is complex en heeft een grote dynamiek. Voor het kabinet een reden temeer om voort te gaan op de reeds ingeslagen weg van voortdurende alertheid op ontwikkelingen en aanleidingen tot aanpassing van het stelsel.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher